



DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

DICTAMEN

COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Período Anual de Sesiones 2024-2025

Señor Presidente,

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República el **Proyecto de Ley N° 11962/2024-CR**, Ley de Lucha contra la concentración del mercado en los programas sociales; presentado por la señora congresista Jhakeline Katy Ugarte Mamani integrante del Partido Perú Libre, respectivamente.

I. SITUACION PROCESAL DE LA PROPOSICIÓN

- 1.1. El Proyecto de Ley N° 11962/2024-CR**, fue decretado para estudio y dictamen a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad como segunda comisión dictaminadora. Ingreso al Área de Trámite Documentario el 21 de julio de 2025.

Luego del análisis y debate correspondiente en la Décima Sesión ordinaria de fecha 18 de noviembre 2025, se acordó por **mayoría** de sus miembros, aprobar el presente dictamen de inhibición, votando a favor los señores congresistas José Alberto Arriola Tueros, Portero López Hilda Marleny, Alva Rojas Carlos Enrique, Barbarán Reyes Rosangella Andrea, Jauregui Martínez de Aguayo María de los Milagros Jackeline, Julon Irigoín Elva Edhit, López Morales Jeny Luz, Portalatino Avalos Kelly Roxana, Ruíz Rodríguez Magaly Rosmery, Santisteban Suclupe, Magally, Taipe Coronado María Elizabeth y Zegarra Saboya Ana Zadith. Con el voto en abstención del señor Congresista Luis Roberto Kamiche Morante. Con las Licencias de los señores congresistas Paredes Gonzales Alex Antonio y Roberto Helbert Sánchez Palomino.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

2.1. Proyecto de Ley N° 11962/2024-CR

La iniciativa legislativa propuesta por la señora congresista Jhakeline Katy Ugarte Mamani, en ejercicio al derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordante con los artículos 22° inciso c), 75° y 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República; **propone dotar de un marco legal para la lucha contra la concentración del mercado en los programas sociales.**

El Proyecto de Ley consta de 4 artículos y 1 Disposición Única Transitoria, siendo la fórmula legal, el siguiente:

LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene como objeto dotar de un marco legal para la lucha contra la concentración del mercado en los programas sociales.

Artículo 2.- Finalidad

La finalidad de la presente ley es promover la competitividad en el mercado de los programas sociales.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable en todo el territorio del país.

Artículo 4.- Parte Normativa

- 4.1. La libre competencia es un principio de la contratación de proveedores para los programas sociales.*
- 4.2. La excesiva concentración del mercado afecta negativamente la calidad y precio de los productos, asumiendo tales costos el consumidor o destinatario final de los bienes y servicios.*

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

- 4.3. *Para el sector de los programas sociales, no se podrá contratar con ninguna empresa que junto con otras tres (índice C4) acumule el 20% (veinte por ciento) o más del mercado en específico.*
- 4.4. *Para el cálculo del índice C4 se consideran como la misma empresa a las empresas vinculadas directa o indirectamente. El mercado de referencia para este cálculo es el mercado efectivo de cada entidad contratante (local, regional o central).*

DISPOSICIÓN ÚNICA TRANSITORIA

La presente norma entra en vigencia al día siguiente de su publicación. La dación de un reglamento no suspende ni difiere su entrada en vigencia.

III. OPINIONES SOLICITADAS Y RECIBIDAS

3.1. Solicitud de Opinión

La Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad solicitó la opinión a las siguientes instituciones, conforme se detalla:

3.1.1 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Oficio N° D001960-2025-MIMP-SG del 05 de setiembre del 2025.

3.1.2 Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del oficio N° D000676-2025-MIDIS-DM del 07 de octubre del 2025.

3.1.3 Defensoría del Pueblo, a través del Oficio N° 0233-2025-DP/PAD, del 19 de setiembre del 2025.

3.2. Opiniones Recibidas

La Comisión Inclusión Social y Personas con Discapacidad a la fecha del presente dictamen y a razón de los pedidos trasladados, recibió las siguientes opiniones conforme se detalla:

**DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN
EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR
LEY DE LUCHA CONTRA LA
CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS
PROGRAMAS SOCIALES.**

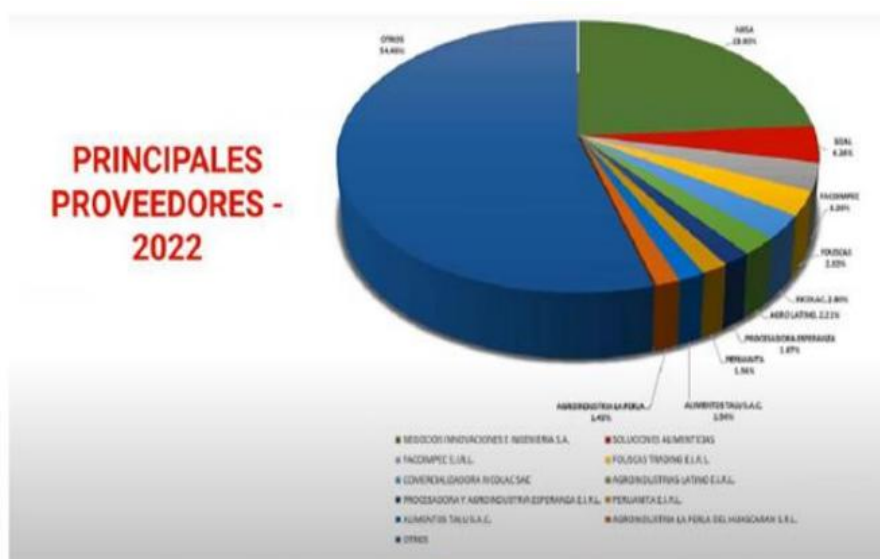
3.2.1 Mediante el Oficio N° D001960-2025-MIMP-SG, la Secretaría General del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables remite el Informe N° D000706-2025-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, y el Memorandum N° D0000940-2025-MIMP-DVMPV del Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables, mediante los cuales nos brindan la información para conocimiento y fines.

II Análisis sobre el Proyecto de Ley N° 11716/2024-CR

2.1.1 De la revisión efectuada al Proyecto de Ley se advierte que este consta de cuatro (04) artículos y una (01) Disposición Única Transitoria, en los cuales se ha considerado, que el objeto y finalidad de la ley es establecer un marco legal a fin de promover la competitividad en el mercado de programas sociales.

3. Descripción del problema

En la actualidad pese a la existencia de normas como la Ley que establece el control previo de operaciones de concentración empresarial, Ley N° 31112, no se ha evitado le existencia de una alta concentración en el mercado de los programas sociales. Por ejemplo, en el caso del programa social del Vaso de Leche, para el año 2022, la concentración del mercado puede verse en el siguiente gráfico:



Fuente: Contraloría de la República, informe año 2024

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

4. Necesidad de dar solución a dicha problemática

La falta de límites claros a la concentración de mercado hace que los bienes y servicios de los programas sociales sean de mala calidad y con sobreprecios.

2.3 Opinión Técnica emitida respecto del Proyecto de Ley

- 2.3.1 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12° del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MIMP, aprobado por Resolución Ministerial N° 306-2024-MIMP, en adelante el ROF del MIMP, establece que el DVMPV se encuentra a cargo de la/el Viceministra/o de Poblaciones Vulnerables, quien resulta ser, la autoridad inmediata a la/el Ministra/o de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, quien debe formular, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar, por encargo y en coordinación con la/el Ministra/o, las políticas nacionales a favor de las poblaciones vulnerables, la dirección de las actividades de los órganos del Ministerio y la supervisión de los programas nacionales y entidades públicas, en el ámbito de su competencia.
- 2.3.2 El artículo 110° del ROF del MIMP, dispone que la DGNNa depende del DVMPV sea el órgano de directo encargado de proponer, dirigir, articular, implementar, supervisar, realizar el seguimiento y evaluar las políticas, normas, programas y proyectos en niñez y adolescencia para contribuir a su bienestar y desarrollo integral; priorizando a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, o que se encuentren en situación de discriminación, violencia o vulnerabilidad, o declarados judicialmente en abandono o desprotección familiar y adoptabilidad. Por ende, tiene a su cargo la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes y conduce el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño, Niña y Adolescente en representación del MIMP y ejerza la función de Autoridad Central en materia de sustracción internacional de menores de edad.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

2.3.3 También se debe tener en consideración el marco que regula las competencias del MIMP, mediante Nota N° D001248-2025-MIMP-DGNNA, la DGNNA emite opinión respecto al Proyecto de Ley N° 11605/2024-CR, señalando lo siguiente: *“Al respecto, se hace de conocimiento que la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes, de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones del sector, aprobado por Resolución Ministerial N° 306-2024- MIMP, no tiene competencia para opinar sobre el citado Proyecto de Ley N° 11962/2025-CR.*

2.3.4 Con Memorándum N° D000940-2025-MIMP-DVMPV del DVMPV, remite a la OGAJ, la Nota N° D001248-2025-MIMP-DGNNA elaborado por la DGNNA, conteniendo la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 11962/2025-CR, se señala que no tiene competencia para opinar sobre el citado Proyecto de Ley; por lo que, infiere: *“En ese sentido, de la revisión, no se identifican acciones vinculadas a las competencias del Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables,* por lo que, se remite el presente documento para su evaluación y tramite que se considere pertinente”.

2.4 Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

2.4.2 De la revisión del Proyecto de Ley N° 11962/2025-CR, se aprecia, la falta de claridad en su redacción, del artículo 4) advierte que tiene por objeto la limitar la participación de proveedores que acumulen hasta un 20% en la venta de productos a programas sociales del Estado.

2.4.3 El Decreto Legislativo N° 1013, “Sistema Nacional de Abastecimiento”, en su artículo 5°, señala que la Dirección General de Abastecimiento (DGA) del Ministerio de Economía y Finanzas, quien resulta ser el ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA), quien se encuentra a encargado de dirigir, normar y supervisar las actividades de la cadena de abastecimiento público para el uso eficaz de los recursos públicos.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

2.4.4 Considerando el marco legal antes señalado, el citado Proyecto de Ley no se enmarca en las competencias de nuestro Sector, sino que abarca aspectos vinculados al ámbito de competencia de la **Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas**, al contener medidas destinadas a la restricción y acceso a la contratación de bienes y servicios con el Estado, por lo que se recomienda recabar su opinión.

2.4.5 Asimismo, es pertinente señalar que el referido Proyecto de Ley incorpora disposiciones vinculadas con la regulación de la competencia y la concentración de mercados. Sobre el particular, el literal b) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1033, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del **Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)**, establece que dicho organismo tiene entre sus funciones defender la libre y leal competencia, sancionando las conductas anticompetitivas y desleales, previniendo los efectos anticompetitivos de las operaciones de concentración empresarial y procurando que en los mercados exista una competencia efectiva.

En concordancia con lo anterior, el **Decreto Legislativo N° 1034**, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, en su artículo 13°, precisa que la autoridad de competencia en primera instancia administrativa es la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del INDECOPI, y en segunda instancia, el es tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del INDECOPI. En consecuencia, los alcances del Proyecto de Ley se relacionan directamente con las competencias del INDECOPI, por lo que se recomienda requerir su opinión.

Conclusión

Por lo anteriormente expuesto, el Proyecto de Ley N° 11962/2024-CR, Ley de Lucha contra la Concentración del Mercado en los Programas Sociales, regula materiales que no forman parte de las competencias de este Ministerio, por lo que **NO CORRESPONDE EMITIR OPINIÓN** sobre el mismo.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

2.3.5 Mediante el Oficio N° D000676-2024-MIDIS-DM, la señora Fanny Esther Montellanos Carbajal, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social remite el Informe N° D000815-2025-MIDIS/OGAJ, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica, a través del cual indica que el Proyecto de Ley N° 11962/2024-CR NO ES VIABLE lo que a continuación se transcribe:

a) Opinión técnica del Viceministerio de Políticas y Evaluación social

- 3.4 Teniendo en cuenta las competencias y funciones previstas en el ROF del MIDIS, la DGPE emitió opinión técnica sobre el proyecto de Ley a través de los Informes N° D000414-2025- MIDIS-DGPE y N° D000420-2025-MIDIS-DGPE, considerando para ello la evaluación realizada por la Dirección de Diseño de Políticas (DDP) mediante el Informe N° D000370- 2025-MIDIS-DDP.
- 3.5 En ese contexto, en el Informe N° D000414-2025-MIDIS-DGPE, la DGPE ha señalado que, teniendo en consideración el objeto del proyecto de Ley, se advierte que el mismo comprende materias de **competencia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, así como del Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE), adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, toda vez que involucra procesos de contratación regulados por la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, así como aspectos relacionados con la promoción de la competitividad en el mercado; por dicho motivo, el proyecto de Ley **no se encuentra dentro de las competencias del MIDIS.****

b) Opinión Técnica del Viceministerio de Prestaciones Sociales

- 3.8 Por otro lado, la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias (DPSC) ha señalado que, el contenido del proyecto de Ley no se encuentra dentro de sus competencias; sin embargo, advierte que, de aprobarse, podría contribuir

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

positivamente a que los Gobiernos Locales realicen compras de productos de calidad y a precios razonables en beneficio de los usuarios del Programa de Complementación Alimentaria (PCA) y del Programa del Vaso de Leche (PVL).

- 3.9 Asimismo, la DAPS informa que el proyecto de Ley no se encuentra dentro de las competencias de los Programas a su cargo, en concordancia con lo establecido en el literal c) del numeral 7.3 de la Directiva N° 008-2025-MIDIS, que regula la atención a los pedidos de opinión sobre proyectos de ley presentados por los Congresistas de la República.
- 3.10 De lo expuesto, se puede concluir que, la DGAPS ha consolidado las opiniones de los Programas Nacionales y de sus unidades orgánicas de línea, las cuales versan sobre no competencia y no viabilidad del proyecto de Ley; por tanto, es posible colegir que dicho órgano de línea otorga opinión no viable.
- 3.11 Considerando la evaluación técnica previa, mediante Memorando N° D000664-2025- MIDIS-VMPS, el VMPS remitió a esta OGAJ el informe antes indicado, señalando que lo encuentra conforme.

Evaluación jurídica del marco de competencia del sector en relación al objeto y contenido del proyecto de Ley

- 3.15 En ese sentido, estando a que el proyecto de Ley busca combatir la concentración del mercado en los programas sociales y que, tal y como se ha expuesto, el MIDIS cuenta con siete (7) programas nacionales por lo cual dicha norma afectaría directamente el proceso de contratación que estos aplican, el Sector es competente para emitir opinión respecto del proyecto de Ley.
- 3.16 Ahora bien, tal y como lo han manifestado los órganos de línea y los Programas Nacionales, la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, ha contemplado como principios rectores de la contratación pública, de acuerdo con su artículo 5°, entre otros, a la eficacia y eficiencia, la libertad de concurrencia y la

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

igualdad de trato. En tal sentido, debe resaltarse que dichos principios ya forman parte del marco normativo aplicable de manera obligatoria a todas las entidades del sector público, constituyendo parámetros de interpretación y actuación que orientan tanto la actividad de las autoridades como la conducta de los administrados en los procesos de contratación.

- 3.17 Por ello, su eventual incorporación en otra norma de similar jerarquía no resultaría necesaria ni jurídicamente pertinente, toda vez que el ordenamiento ya asegura su observancia mediante disposiciones de alcance general y vinculante. Adicionalmente, la reiteración de principios ya reconocidos en una ley especial podría dar lugar a interpretaciones erróneas o incluso a la impresión de que existen diferencias en su contenido o alcance, generando riesgos de dispersión normativa. En consecuencia, la regulación vigente garantiza suficientemente la vigencia y aplicación de dichos principios, sin que se requiera su duplicación en otra ley, la cual no aportaría un valor agregado en términos de seguridad jurídica ni de eficacia normativa.
- 3.18 Por otro lado, es importante considerar que, si bien la finalidad de limitar la concentración empresarial en el mercado de las contrataciones públicas responde a un objetivo legítimo de promover la competencia y evitar prácticas oligopólicas, resulta cuestionable la aplicación rígida del índice C4 en el ámbito de los programas sociales, particularmente en contextos regionales y locales. En provincias, especialmente en zonas rurales y amazónicas, la oferta de proveedores es reducida y, en muchos casos, se encuentra concentrada en pocos actores económicos. La imposición de una restricción como la prevista en el proyecto de ley podría generar efectos contrarios a los que se busca alcanzar, tales como el desabastecimiento de raciones alimentarias, retrasos en la entrega de los bienes contratados y, en última instancia, una afectación directa a la calidad e inocuidad de los alimentos destinados a los escolares, quienes constituyen la población beneficiaria más vulnerable.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

- 3.19 Asimismo, la norma adolece de problemas de técnica legislativa y seguridad jurídica. En primer lugar, no se define con precisión la metodología para el cálculo del índice C4, lo que genera incertidumbre en su aplicación práctica. En segundo lugar, tampoco se precisa qué entidad será responsable de verificar la vinculación directa o indirecta entre empresas, lo que abre la puerta a discrecionalidad administrativa, conflictos interpretativos y potenciales controversias legales. Esta falta de claridad normativa no solo compromete la eficacia de la medida, sino que además puede desalentar la participación de los pocos proveedores disponibles, agravando el problema de la limitada concurrencia en los mercados locales.
- 3.20 En ese sentido, antes que garantizar mayor competencia, la aplicación de esta restricción podría traducirse en efectos negativos para la población escolar que depende de los programas sociales de alimentación, generando un riesgo real de incumplimiento de la finalidad pública de dichos programas.
- 3.21 En adición a ello, es importante considerar que el MIDIS tiene Programas Nacionales que atienden diferentes necesidades sociales, como el otorgamiento de pensiones para la población vulnerable, o programas que otorgan servicios específicos para dicho sector, como lo son el PAE, PAIS o FONCODES, y en el marco de la normativa general de contrataciones, se encuentran facultados para aprobar sus lineamientos técnicos que le permiten asegurar el cumplimiento de plazos y el otorgamiento oportuno del servicio.
- 3.22 Por ejemplo, conforme a lo señalado por el PAE, la Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000576-2024-MIDIS/PNAEQW-DE incorpora principios de igualdad, legalidad, transparencia, libre concurrencia y competencia coincidentes con los de la Ley N° 32069. Sin embargo, lo hace desde un enfoque especializado, adaptado a la realidad del servicio alimentario escolar, donde la prioridad es asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos y no únicamente la eficiencia económica de la contratación.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

- 3.23 Es así que, conviene recordar que algunos de los programas nacionales del MIDIS no constituyen un régimen ordinario de contratación pública, sino que responden a servicios sociales esenciales y especializados, dirigidos a poblaciones vulnerables en todo el país. Su finalidad es de carácter asistencial y redistributivo, lo que exige un marco regulatorio propio que atienda sus particularidades, distintas a las contrataciones tradicionales de bienes, servicios u obras previstas en la Ley N° 32069.
- 3.24 Asimismo, estos programas emplean esquemas de gestión particulares – como el modelo de cogestión en alimentación escolar o la articulación con gobiernos locales y organizaciones sociales – que incluyen la participación activa de la sociedad civil. Tales mecanismos fortalecen la transparencia y la vigilancia ciudadana, pero no encuentran un correlato adecuado en la Ley General de Contrataciones Públicas, diseñada bajo una lógica distinta. Por ello, mantener normas técnicas específicas es indispensable para preservar la identidad, eficacia y legitimidad de los programas, pues se tiene que considerar que, a diferencia de los procedimientos de la Ley N° 32069, los programas nacionales requieren plazos más cortos y reglas flexibles, ya que la demora en los procesos de adquisición podría traducirse en desabastecimiento, retrasos en la prestación de servicios o afectación directa a la calidad de la atención brindada a la población beneficiaria. La regulación especial permite superar estas limitaciones y asegurar la continuidad y oportunidad de las intervenciones.
- 3.25 Considerando lo anterior, y en concordancia con lo sugerido por los órganos de línea y los Programas Nacionales del MIDIS, resulta importante recabar la opinión del Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes – OECE, puesto que, de acuerdo a lo establecido en el numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, el OECE, “es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público, que constituye pliego presupuestal y goza de autonomía técnica,

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

administrativa, funcional, económica y financiera”. Cabe indicar que el numeral 11.2 del referido artículo 11 establece que el OECE “brinda asistencia técnica y orientación y supervisa el cumplimiento de la normatividad de contratación pública y el desarrollo de todo proceso de contratación” llevado a cabo por las entidades del Estado incluidas aquellas que tienen a su cargo programas sociales.

3.28 En consecuencia, y en la misma línea de lo expuesto por los órganos de línea del MIDIS y por los Programas Nacionales, el proyecto de Ley no es viable, considerando lo siguiente:

- La aplicación rígida de límites a la concentración empresarial, como el índice C4, no considera la realidad de provincias donde existen pocos proveedores. Esto puede generar desabastecimiento de alimentos o insumos, retrasos en la entrega y una afectación directa a la calidad e inocuidad de los productos destinados a los beneficiarios de los programas nacionales.
- El proyecto de Ley no define de manera clara la metodología para calcular el índice C4 ni precisa qué entidad será responsable de verificar la vinculación entre empresas. Esta indefinición genera inseguridad jurídica y otorga un margen de discrecionalidad que podría dar lugar a conflictos interpretativos y controversias legales.
- Los programas nacionales del MIDIS cuentan ya con normas técnicas propias, como la del proceso de compras del PAE, que garantizan principios de igualdad, transparencia y libre competencia, adaptados a su finalidad asistencial. Imponer un régimen paralelo generaría duplicidad normativa y riesgo de contradicciones, debilitando la seguridad jurídica.
- Los principios de eficacia, eficiencia, libre competencia, igualdad de trato y transparencia ya están previstos en la Ley General de Contrataciones Públicas. Reiterarlos en otra norma no solo resulta innecesario, sino que puede dar lugar a dispersión normativa y a confusiones sobre el alcance de tales principios.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

- En lugar de promover la competencia, la medida puede desincentivar la participación de los pocos proveedores existentes en el mercado local, reduciendo la concurrencia y comprometiendo la continuidad de las prestaciones sociales. Esto impactaría de manera negativa en poblaciones vulnerables, como escolares y comunidades rurales, contraviniendo el principio de interés superior del beneficiario.

Conclusión y Recomendaciones

- 4.1. Teniendo en cuenta lo expuesto por el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales, a través de la Dirección General de Articulación de las Prestaciones Sociales, por el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social, a través de la Dirección General de Políticas y Estrategias, así como por los Programas Nacionales adscritos al MIDIS, y al análisis efectuado en el presente informe, esta Oficina General concluye que el Proyecto de Ley N° 11962/2024-CR, “Ley de lucha contra la concentración del mercado en los programas sociales” **no es viable**.

2.3.6 Mediante el Oficio N° 0233-2025-DP/DA, la Primera Adjunta de la Defensoría del Pueblo remite el Informe Jurídico Defensorial N° 0013-2025-DP/ADESC, elaborado por la Adjuntía para la Descentralización y Desarrollo Socioeconómico, a través del cual señala lo siguiente:

Artículo 4. – Parte Normativa

- 4.4. Para el cálculo del índice C4 se consideran como la misma empresa a las empresas vinculadas directa o indirectamente. El mercado de referencia para este cálculo es el mercado efectivo de cada entidad contratante (local, regional o central).

¿Qué es el Índice C4?

Es una medida estadística que muestra el porcentaje de las ventas totales de un sector que corresponde a las cuatro empresas más grandes de ese mercado. Se utiliza para evaluar el grado de concentración y competencia

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

de una industria; un índice C4 elevado indica un mercado altamente concentrado y dominado por pocas empresas, mientras que un índice bajo sugiere una competencia más distribuida y se **CALCULA** con la suma de las ventas de las cuatro empresas con mayor participación de mercado y se divide ese total por las ventas totales de todo el sector.

Cuando hablamos de programas sociales, por lo general la concentración de mercado puede observarse respecto de:

- Proveedores de bienes y servicios: quiénes suministran alimentos, infraestructura, incluso equipamiento a estos espacios de complementación alimentaria

En el caso de los Programas sociales como Comedores Populares, Ollas Comunes, Wasi Mikuna o Vaso de leche; la compra de alimentos para estos programas suele concentrarse en grandes proveedores agroindustriales y distribuidores mayoristas, porque pocas empresas cumplen con los requisitos técnicos, logísticos y sanitarios. Esto reduce la participación de productores locales y pequeños agricultores, lo que genera dependencia hacia pocos grupos empresariales

Los programas sociales deben garantizar continuidad en la prestación de los servicios; medidas que restrinjan abruptamente proveedores sin medidas transitorias pueden afectar la prestación y, por ende, derechos de niños, niñas, adultos mayores y personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

En ese contexto, el objetivo de la iniciativa legislativa de promover mayor competencia en las contrataciones de programas sociales es constitucionalmente legítimo y atiende a preocupaciones reales respecto a posibles dependencias de pocos proveedores en programas como Vaso de Leche, Ollas Comunes, Comedores Populares o wasi mikuna.

Sin embargo, la propuesta legislativa no precisa quien define el mercado, que metodología se usará ni que fuente de información garantiza objetividad.

No toda concentración implica conducta anticompetitiva; un veto automático puede limitar injustificadamente la libertad de empresa y la

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

libre concurrencia, especialmente en zonas rurales donde la oferta es reducida.

Al restringir proveedores en mercados reducidos, la medida podría generar interrupciones en la entrega de alimentos o servicios esenciales, afectando derechos sociales de poblaciones vulnerables.

Asimismo, es preciso mencionar que, el control de estructuras de mercado corresponde al INDECOPI, no a cada entidad contratante. Esta institución se encarga de vigilar la libre competencia de acuerdo con lo establecido en el artículo 61° de la Constitución Política del Perú.

En línea de lo precisado, la propuesta debe evitar crear procedimientos paralelos al régimen de control de concentraciones administrado por INDECOPI, con la finalidad de no generar un conflicto de competencias ni inseguridad jurídica.

En ese sentido, **la propuesta del proyecto en referencia es legítimo y consistente** con lo establecido en los artículos 60° y 61° de la Constitución Política de promover la libre competencia; sin embargo, **el mecanismo escogido (Prohibición de contratar cuando el índice C4 supere el 20%) nos parece técnicamente inadecuado y jurídicamente riesgoso, al invadir funciones del INDECOPI y contravenir principios de la ley de Contrataciones Públicas.** Incluso la aplicación de esta norma podría generar efectos contrarios a la finalidad de protección social, afectando la continuidad y calidad de programas destinados a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Conclusiones

El proyecto de ley atiende una preocupación legítima, ya que propone evitar que la concentración de mercado en sectores vinculados a programas sociales, los que atienden básicamente a población en pobreza y pobreza extrema, afecte la competencia, calidad y precio de bienes y servicios a estos sectores vulnerables. Sin embargo, es imprescindible que la iniciativa se articule con el INDECOPI a efectos de no afectar la competencia de esta institución; asimismo, se incorpore obligatoriamente evaluación de impacto en derechos, se incluya medidas transitorias que aseguren la continuidad de la prestación y promueva herramientas pro-competitivas que favorezcan a proveedores locales.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

Por las consideraciones expresadas en los párrafos precedentes y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 162° de la Constitución Política, concordante con el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley orgánica de la Defensoría del Pueblo, recomendamos a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, reformular el Proyecto de Ley N° 11962/2024-CR, "LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACION DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES", precisando lo siguiente:

- Establecer mecanismos que refuercen la participación de pequeños productores y MYPES en los procesos de adquisición para los programas sociales.
- Recomendar al OECE la difusión de los procedimientos que incorpora el Reglamento de la Ley n° 32069: Ley General de Contrataciones Públicas dirigida a todos los actores contratantes con la finalidad de incentivar mayor participación y competencia en los estudios de mercado antes de cada proceso de contratación.
- Establecer alertas tempranas de concentración o colusión que sean comunicados al INDECOPI.

IV. MARCO NORMATIVO

- La Constitución Política del Perú
- Ley que establece el control previo de operaciones de concentración empresarial, Ley N° 31112.
- Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.
- Ley que crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de los Programas Sociales, Ley N° 28540.
- Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, Decreto Legislativo N° 1440.
- Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del Gobierno Regional o del Gobierno Local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones, Decreto Legislativo N° 1451.

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

V. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Del análisis de la iniciativa legislativa se desprende que su finalidad es promover la competitividad en el mercado de los programas sociales, al considerar que actualmente existen deficiencias técnicas, jurídicas y operativas.

No obstante, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social ha emitido opiniones respecto a la propuesta, señalando que el proyecto no resulta viable dado que la aplicación rígida de límites a la concentración empresarial – como el índice C4 –, no toma en cuenta la realidad de diversas provincias donde el número de proveedores es reducido y esto puede generar desabastecimiento de alimentos e insumo, afectando la operatividad de los programas sociales.

Por otro lado, se advierte una duplicidad normativa y conflicto de competencias, puesto que el control de concentraciones empresariales ya se encuentra regulado por la Ley N° 31112 y por las normas emitidas por INDECOPI, entidad competente en materia de libre competencia. La propuesta además invadiría las competencias tanto del INDECOPI y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), generando un conflicto institucional

En ese sentido, se concluye que el Proyecto de Ley N° 11962/2024-CR no corresponde al ámbito de especialidad ni a la competencia de la Comisión de Inclusión y personas con Discapacidad.

Por ello conforme a lo dispuesto en el artículo 35° del reglamento del Congreso de la República – que establece que las comisiones ordinarias deben formarse procurando que su especialidad guarde relación con las materias vinculadas a los ministerios y asuntos relevantes del país – y el artículo 70° del mismo reglamento – que permite que los dictámenes concluyan con la inhibición de una comisión por falta de competencia en el tema –. Por ello, se recomienda que la Comisión se INHIBA del Estudio del referido proyecto.

VI. CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República del Perú, de conformidad con el literal C) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República recomienda inhibirse del estudio del Proyecto de Ley

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.

11962/2024-CR por carecer de competencia conforme a los fundamentos
antes expuestos.

Sala de Comisiones,
Dese cuenta
Salvo mejor parecer
Lima, 18 de noviembre de 2025.



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/11/2025 15:33:31-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/11/2025 15:33:20-0500

JOSÉ ALBERTO ARRIOLA TUEROS

Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS José Alberto
ALBERTO FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/11/2025 15:33:31-0500

Presidente

Comisión de Inclusión Social y
Personas con Discapacidad

HILDA M. PORTERO LÓPEZ

Secretaria

Comisión de Inclusión Social y
Personas con Discapacidad



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/12/2025 14:52:08-0500

ROSANGELLA A. BARBARAN REYES

Miembro titular



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/11/2025 09:35:18-0500

CARLOS ENRIQUE ALVA ROJAS

Miembro titular



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/11/2025 14:36:41-0500

MARÍA DE LOS MILAGROS J. JAUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO

Miembro titular



DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.



Firmado digitalmente por:
JULÓN IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento

Fecha: 26/11/2025 18:27:17-0500

ELVA EDHIT JULÓN IRIGOÍN

Miembro titular

LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE

Miembro titular



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/12/2025 10:56:42-0500

JENY LUZ LÓPEZ MORALES

Miembro titular

LESLIE VIVIAN OLIVOS MARTÍNEZ

Miembro titular



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO ÁVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/11/2025 17:59:30-0500

ALEX A. PAREDES GONZALES

Miembro titular

KELLY R. PORTALATINO ÁVALOS

Miembro titular

DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR LEY DE LUCHA CONTRA LA CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES.



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/11/2025 11:36:48-0500

MAGALY R. RUIZ RODRÍGUEZ

Miembro titular

ROBERTO H. SÁNCHEZ PALOMINO

Miembro titular



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/11/2025 13:12:45-0500

MAGALLY SANTISTEBAN SUCLUPE

Miembro titular



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/11/2025 16:17:14-0500

MARÍA E. TAIPE CORONADO

Miembro titular



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/11/2025 17:02:29-0500

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA

Miembro titular

**DICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN
EL PROYECTO DE LEY N° 11962/2024-CR
LEY DE LUCHA CONTRA LA
CONCENTRACIÓN DEL MERCADO EN LOS
PROGRAMAS SOCIALES.**

LUIS ARTURO ALEGRÍA GARCIA

Miembro accesorio

EDUARDO E. CASTILLO RIVAS

Miembro accesorio

NILZA MERLY CHACÓN TRUJILLO

Miembro accesorio

VÍCTOR SEFERINO FLORES RUIZ

Miembro accesorio

RAÚL HUAMÁN CORONADO

Miembro accesorio

MERY ELIANA INFANTES CASTAÑEDA

Miembro accesorio

CARMEN P. JUÁREZ GALLEGOS

Miembro accesorio

ABEL AUGUSTO REYES CAM

Miembro accesorio

RUSBEL W QUISPE MAMANI

Miembro accesorio

TANIA ESTEFANY RAMIREZ GARCIA

Miembro accesorio

CÉSAR M. REVILLA VILLANUEVA

Miembro accesorio

LUCINDA VÁSQUEZ VELA

Miembro accesorio

HÉCTOR JOSÉ VENTURA ANGEL

Miembro accesorio